Changer la fonction publique

Gilles Jeannot, Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Gilles Jeannot, Luc Rouban. Changer la fonction publique. Revue française d'administration publique, 2009, 4 (132), pp.665 - 672. 10.3917/rfap.132.0665 . hal-00583822

HAL Id: hal-00583822
https://enpc.hal.science/hal-00583822

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INTRODUCTION

CHANGER LA FONCTION PUBLIQUE

Gilles JEANNOT

Directeur de recherche au LATTS, Université de Paris-Est

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po (CEVIPOF)

Longtemps considérée comme un cas particulier dans le paysage européen et même occidental, la fonction publique française semble, depuis le début des années 2000, s'inscrire dans un mouvement de réforme conduisant à développer des outils et des normes professionnelles en usage dans le secteur privé. Cet alignement de la fonction publique française sur le modèle de la « nouvelle gestion publique » constitue sans doute un élément central dans la réforme de l'État depuis 2002 et, surtout, depuis 2007. En effet, la fusion des services et la transformation des administrations centrales ou territoriales opérées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques n'auraient pas ou peu de sens si l'on ne faisait pas évoluer en même temps les structures de la fonction publique. Celles-ci ont fait l'objet en quelques années de nombreuses retouches : la réforme du régime des retraites en 2003, la modification progressive des épreuves des concours prenant davantage en considération les acquis professionnels et moins les connaissances universitaires, la réduction des effectifs permise par l'effet d'aubaine que créent les départs massifs à la retraite, la mise en place, même partielle, de primes à la performance, ont remodelé la fonction publique par impulsions successives.

La plupart des modifications qui affectent les équilibres sociaux et professionnels de la fonction publique ont été amorcées depuis longtemps. Déjà, le renouveau du service public lancé, au début des années 1990, par le gouvernement Rocard entendait dépasser le carcan des statuts particuliers et des routines pour faire vivre les services sur un mode plus contractualiste. Par la suite, de nombreuses initiatives ont été prises pour favoriser la logique de l'emploi sur celle des corps, ce qui n'était pas sans ambiguïté dans un univers professionnel où l'individualisation des trajectoires professionnelles s'affirme à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. À l'inverse, le noyau dur des régulations corporatives est resté intouché, l'accès aux fonctions de direction s'est politisé, et il a fallu compenser par un jeu de primes complexe et compact un éventail des salaires qui s'était rétréci alors que l'inverse se produisait dans le secteur privé. L'explosion du pantouflage, elle-même liée à la politisation, a signifié que pour beaucoup de fonctionnaires l'entreprise privée restait le seul moyen de faire carrière. L'idée s'est très tôt répandue que la fonction publique avait atteint les limites de son modèle. Face au déficit intellectuel de la gauche socialiste de la

fin des années 1990, le thème de la privatisation même partielle a constitué l'un des rares répertoires d'action politique disponible, d'autant plus que les modèles étrangers étaient là pour fournir du prêt-à-penser.

L'objet de ce numéro est donc de s'interroger à la fois sur la possibilité de cette privatisation et sur la sociologie du changement que celle-ci suppose.

LES LOGIQUES DE LA PRIVATISATION

Nous sommes partis ici d'une définition large de la « privatisation », comme interaction de plusieurs facteurs venant mettre en cause la spécificité des trois fonctions publiques en France.

En effet, la privatisation de la fonction publique ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de l'univers juridique. Si l'Union européenne, dont les traités constitutifs tout comme les autorités ne reconnaissent ni la notion de fonctionnaire ni celle d'administration publique, ni, plus généralement, celle de service public, conduit à l'adoption de normes valables *urbi et orbi* pour tous les travailleurs (sauf ceux qui participent à l'exercice de prérogatives régaliennes), la question ne se réduit pas à celle que posait le professeur Rivero en 1947 sur le rapprochement du droit administratif et du droit du travail. Le débat dépasse largement celui de la nature des normes juridiques pour porter directement sur l'« état » de fonctionnaire, c'est-à-dire son statut sociopolitique. Le discours du Président de la République du 19 septembre 2007 tout comme le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* [1] marquent clairement une volonté de rupture avec les réformes précédentes pour engager un véritable projet libéral de réforme de l'État et une « refondation » de la fonction publique. Il s'agit certes d'un libéralisme à la française, et par conséquent d'un libéralisme d'État, ce qui suppose l'existence d'enjeux internes propres à la fonction publique. L'histoire nous apprend précisément que la constitution de la fonction publique en « état » spécifique est liée à la construction d'un équilibre instable et fragile entre la classe politique, la haute fonction publique, le secteur économique et les syndicats. La privatisation de la fonction publique constitue donc bien un travail politique visant à tirer les conséquences d'une évolution des alliances entre les élites, la « nouvelle gestion publique » s'appuyant explicitement sur le rapprochement de la classe politique et des grandes entreprises privées au détriment de la haute fonction publique. Celle-ci perd alors son rang social pour rejoindre la cohorte des « cadres » issus des classes moyennes et enfermés dans un rôle d'exécutants à qui l'on offre plus d'autonomie à l'instar de leurs homologues du secteur privé.

La privatisation ne peut pas non plus se réduire à l'introduction des outils de la gestion privée, comme les primes à la performance, l'évaluation annuelle, la justification au premier euro des dépenses et des emplois ou la reconversion professionnelle des fonctionnaires qui en découle et dont la loi du 3 août 2009 vient récemment de définir les modalités. La recherche de solutions-miracles au sein des entreprises privées date des lendemains de la Première Guerre mondiale et la confrontation entre la gestion du public et celle du privé est venue alimenter depuis au moins deux siècles autant le discours des réformistes que les arguments populistes des groupes de pression. Cependant, la diffusion de nouveaux outils de gestion peut toujours se heurter à des pratiques de récupération, à

1. Silicani (Jean-Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française, 2008.

leur utilisation partielle comme c'est, par exemple, le cas en Italie ou bien à la production de nouveaux rites formels (le rapport annuel d'évaluation que personne ne lira jamais). La suppression de la garantie de l'emploi, quant à elle, a toujours été placée au cœur des controverses opposant selon un schéma simpliste les fonctionnaires budgétivores aux vertueux producteurs, depuis les ligues de contribuables des années 1930 jusqu'aux officines politiques des années 2000. La privatisation devient alors synonyme de précarisation et de gestion par la contrainte. Cependant, là encore, le remplacement des fonctionnaires qui ne satisfont pas aux normes de performance n'est pas simple parce que le marché du travail n'est pas fluide et qu'on peut toujours troquer un cheval borgne contre un cheval aveugle, comme le savent les directeurs des ressources humaines du privé ou des ministères. La gestion par la peur et le stress conduit également à des désastres, comme on a pu le constater à France-Télécom.

Il existe donc une différence appréciable entre l'utilisation de techniques de gestion et la mise en place d'un nouvel ordre institutionnel généralisant la précarité et l'évaluation à l'ensemble de la hiérarchie. Là encore, les rapports sociaux au sein de la fonction publique française interdisent d'aller trop loin dans une logique économiste qui devrait logiquement toucher les sommets de l'État.

Au demeurant, deux équations sont loin d'être démontrées. La première consiste à justifier la privatisation par la réduction des coûts. Une analyse comparative montre cependant que les coûts salariaux des administrations dans les pays ayant le plus privatisé leur fonction publique ont sensiblement augmenté. Entre 2002 et 2007, les coûts salariaux de l'emploi public (au sens large retenu par l'OCDE) ont ainsi progressé de 12,8 % en France mais de 13,7 % en Italie, de 18 % au Danemark et de 25,5 % au Royaume-Uni [2]. Bien évidemment, ces chiffres sont des données globales qui comprennent les coûts des agents publics locaux comme ceux de l'État. La réduction apparente du coût généré par la fonction publique de l'État peut donc dissimuler des transferts de charges vers les collectivités locales ou d'autres organismes publics qui ne figurent pas dans les statistiques étatiques mais que le contribuable doit supporter en dernier ressort. Par ailleurs, attirer des salariés du secteur privé pour exercer des fonctions de cadre dans la fonction publique coûte cher car cela implique un alignement des rémunérations publiques sur les rémunérations privées. Il n'est donc pas démontré que la privatisation conduise à faire des économies réelles, sauf à l'associer à une réduction très sensible des effectifs chez tous les opérateurs publics, ce qui impliquerait en France la fin du principe de libre administration des collectivités territoriales.

La seconde équation, qui nourrit le cœur des prises de position idéologiques, est de considérer que la privatisation des administrations nourrit mécaniquement une amélioration des services rendus. Or, là encore, les données comparatives montrent qu'il n'en est rien. La Banque mondiale évalue la qualité des administrations publiques et des systèmes de gouvernance sur la base d'un protocole statistique, certes complexe et sans doute discutable, mais appliqué à tous les pays selon une grille qui fait l'objet d'une véritable réflexion méthodologique. Un des critères concerne l'efficacité gouvernementale, qui recouvre la qualité de la fonction publique, son honnêteté ainsi que la fiabilité des procédures de mise en œuvre des politiques publiques. Un indicateur a été élaboré qui varie de -2,5 à +2,5. Le bilan de l'efficacité gouvernementale, établi pour la période allant de

2. OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, vol. IV, Comptes des administrations publiques 1996-2007*, Paris, 2008. Les données sont téléchargeables sur : http://www.oecd.org.

1996 à 2008, est très clair [3]. La qualité de la fonction publique (telle qu'elle est perçue par ses usagers, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises) a baissé dans tous les pays ayant privatisé au moins partiellement leur fonction publique et parfois dans des proportions considérables. C'est ainsi que l'Espagne passe de 1,72 à 0,99 et l'Italie de 0,93 à 0,39. Le même phénomène s'est également produit dans les pays ayant adopté la nouvelle gestion publique, ou du moins certains de ses outils, depuis longtemps : l'Allemagne passe de 1,82 à 1,62, le Royaume-Uni de 2,03 à 1,74, les Pays-Bas de 2,1 à 1,86, la Belgique de 1,73 à 1,36. Les deux seuls pays européens où cette qualité a augmenté sont la France (passant de 1,32 à 1,54) et la Suède (passant de 1,95 à 2,06), soit les deux pays dont la proportion d'agents publics rapportée à la population active est la plus importante. Même si le niveau absolu de qualité n'est pas le même, les écarts se sont réduits. L'ouverture des fonctions publiques au marché ne conduit donc pas nécessairement à l'amélioration des prestations ou de l'éthique au travail. La qualité des fonctions publiques, globalement considérée, ne se réduit pas en effet à la dimension économique mais inclut la nature de la relation de service et la fiabilité de l'échange entre les usagers et les administrations.

Dans une troisième perspective, la privatisation peut donc être considérée comme le rapprochement, voire l'identification, des pratiques et des valeurs entre la fonction publique et le secteur privé. Sur le fond, l'analyse montre que les univers axiologiques des fonctionnaires et des salariés du privé ne sont pas fondamentalement différents. La suppression du statut des fonctionnaires en France ne changerait rien quant à la hiérarchie de leurs valeurs et laisserait donc irrésolue la question de savoir comment on peut gérer dans un univers politico-administratif. On touche ici les limites d'un modèle intellectuel faisant de l'enrichissement le seul moteur des salariés au travail. La réduction du travail à sa seule valeur marchande, voire son ravalement au rang de marchandise, efface la demande sociétale s'exprimant fortement dans le secteur privé comme dans le secteur public pour la reconnaissance des savoir-faire et de l'utilité sociale. Cette demande est au cœur du renouveau des conflits sociaux qui se sont multipliés depuis 2008, notamment dans l'Éducation nationale et l'enseignement supérieur. Mais on peut également souligner que le processus d'indifférenciation entre les fonctionnaires et les salariés du privé trouve sa limite naturelle dans le besoin politique de créer un sens collectif autour de notions comme l'intérêt national (face à la mondialisation) ou l'intérêt général (face à l'éclatement de la société civile et au coût politique des fractures).

La privatisation n'est donc pas simple et peut répondre tout autant à des objectifs latents (réaffirmer le primat du politique) qu'à ses objectifs explicites (faire fonctionner l'administration de manière plus efficace et moins coûteuse) dont l'évidence apparente désarme toute critique. Elle renvoie autant à un imaginaire libéral, très peu développé dans la société française et bien mal en point après la crise financière de 2008 ou face à la crise écologique, qu'au besoin de laisser à la classe politique un terrain sur lequel elle a encore quelque pouvoir.

LES MODALITÉS DU CHANGEMENT

S'il est facile de s'entendre sur la direction de l'évolution, l'ampleur réelle des transformations reste en revanche plus difficile à appréhender. Il faut bien constater que si on s'attache non plus au flux mais au stock, la situation en l'état est relativement stable, ne

3. Kaufmann (Daniel), Kraay (Aart), Mastruzzi (Massimo), *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*, World Bank, juin 2009.

serait-ce qu'en ce qui concerne le nombre global des fonctionnaires qui n'a pas vraiment commencé à diminuer comme on a pu l'observer dans d'autres pays. Faut-il alors voir dans les initiatives récentes une énième tentative infructueuse de réforme ou la fin de la fonction publique ? Le détour par une discussion sur les modalités de la réforme peut s'avérer utile avant de lire les réponses apportées par plusieurs contributeurs à ce numéro.

Réformes incrémentales et réforme radicale. Le débat sur les modalités du changement a été introduit par le rapport du Conseil d'État de 2003 [4]. Toute la question est celle du choix entre réformes incrémentales et réforme du statut. Alors que, jusque-là, l'argument partagé par les réformateurs était que le statut permettait tous les changements, le rapport remettait en cause cette interprétation. L'argument sociologique était que si, en effet, le statut permet bien en effet en droit toutes les transformations, il avait néanmoins généré les conditions sociales conduisant à une lecture limitée de son extension. Derrière cet argument se trouve évidemment posée la question du rôle des découpages de corps dans les syndicats.

L'article de Marcel Pochard dans ce numéro permet de revenir sur le dilemme de l'incrémental et du radical. Après avoir rappelé que tant le rapport du Conseil d'État que le *Livre blanc* de Jean-Ludovic Silicani affirment la nécessité d'une « reconfiguration de l'architecture statutaire et la mise en place d'un certain nombre de nouvelles règles de gestion des agents publics », il constate que les politiques ont surtout visé à « exploiter au maximum les potentialités offertes par le statut ». Il reconnaît cependant qu'un palier a été franchi dans ces réformes au sein du statut avec une accélération sensible des transformations en particulier en ce qui concerne la réduction du nombre des corps. Il pointe aussi les limites des transformations engagées par rapport aux visées d'intégration des cadres statutaires ou de diffusion du modèle contractuel. Mais il se contente de souligner les points d'achoppement possibles de cette nouvelle vague de réformes incrémentales. Comme si la messe de la grande réforme statutaire était déjà dite ?

Réformer par les franges. À l'opposition réforme radicale / réforme incrémentale, on peut ajouter le couple réforme frontale / réforme latérale. En effet certaines décisions qui semblent prise à propos d'autres sujets peuvent avoir des effets non négligeables sur l'évolution du statut de la fonction publique.

L'exemple le plus flagrant concerne les effets indirects des règles européennes. Les observateurs de la construction européenne ont pu noter les effets de débordement (*spill over*) [5] de l'action de l'Europe hors de ses champs de compétences via un mécanisme original. On sait ainsi comment, alors que les règle européennes ne présagent pas du statut public ou privé des entreprises et ne privilégient aucune doctrine de la bonne gestion publique, l'application des règles de concurrence a conduit à la fois à une réforme majeure de la gestion des ex monopoles de service public et à leur progressive privatisation. C'est un mécanisme indirect tout à fait comparable que rapporte Jean-Michel Lemoyne de Forges. Les règles de libre circulation n'ont pas été pensées en relation avec la réforme de la fonction publique, en outre elles concernent de fait un nombre limité d'individus, et pourtant la recherche de l'adaptation de la fonction publique à ces règles conduit à des transformations significatives dans la fonction publique. L'auteur met ainsi particulièrement en avant l'épineux problème posé par les écoles administratives et, de manière moins directe, les questions posées par une distinction entre fonction régaliennes et non régaliennes qui ne passe pas par un découpage des postes mais par un découpage des emplois.

4. *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public 2003, Paris, La documentation française, 2003.

5. Haas (Ernst B), *The Uniting of Europe*, Stanford university press, 1958.

Le statut peut aussi être amené à évoluer par des interventions latérales dans le contexte français. Plusieurs auteurs notent que si la taille de la fonction publique n'est pas constitutive de sa spécificité, il n'en reste pas moins que la politique annoncée de non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux pèse sur les évolutions en cours. De même, le fait, qui semble tout conjoncturel, que l'augmentation du point d'indice ne suive plus le coût de la vie, produit un effet plus structurel de redéfinition de fait de la promotion. L'échelle des salaires ressemble aujourd'hui à un escalier mécanique que les fonctionnaires remontent à contre sens [6], une partie de l'augmentation générée par les avancements d'échelons ou les changements de grade ou de corps servant à compenser la baisse du pouvoir d'achat du point.

Les modèles de la réforme. Un argument semble rassembler promoteurs et contempteurs de la réforme : le poids des modèles étrangers. Les premiers voient la nécessité de connaître « comment font les autres » et d'importer les bonnes pratiques. Les seconds dénoncent la diffusion des modèles libéraux du *new public management*. Le dossier apporte une contribution au débat en présentant un bilan de deux pays d'Europe du sud (l'Italie par Edoardo Ongaro et Nicola Bellé et l'Espagne par Elisenda Malaret Garcìa et Joan Mauri Majòs) et deux approches sous des angles originaux concernant des pays anglo-saxons dont les expériences sont plus souvent discutées : la pratique des agences d'intérim en Grande Bretagne (par Jean Philippe Fons) – qui fait écho aux propositions du *Livre blanc* à ce propos – et une approche psychologique des effets en retour sur ceux qui restent après les plans de départ conséquents engagés dans la fonction publique au Québec (par Nathalie Rinfret, Christine Ngo Manguelle et Monique Lortie-Lussier).

Face à l'unanimisme devant l'hypothèse du poids des modèles étrangers, il peut être utile de faire un pas de côté et de s'interroger sur l'influence d'autres modèles plus proches. Ce sont d'abord les fonctions publiques hospitalières et territoriales. Les réformes de ces fonctions publiques décryptées respectivement par François Xavier Schweyer et Bernard Perrin sont substantielles et ont pu servir explicitement de références pour la fonction publique d'État, comme dans le cas des « cadres statutaires » inspirés des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Un modèle encore moins regardé est celui des entreprises publiques qui ont connu des transformations radicales ces dernières années. La possibilité de mobilités obligatoires prévues par la loi sur la mobilité d'août 2009, comme certaines grilles de salaires liées au poste semblent cependant devoir beaucoup à ce modèle, même s'il faut relativiser comme le fait Anne Debar la violence des restructurations associées à la Révision générale des politiques publiques. L'avantage de la proximité est de faciliter la comparaison. Par delà les belles images hagiographiques des collections de *best practices*, ces exemples nous permettent de mesurer les effets non voulus des réformes. Bernard Perrin attire ainsi notre attention sur la difficulté de maîtriser la diffusion du *spoil system* dans les collectivités territoriales, François Xavier Schweyer souligne les effets de démobilisation dans la durée des professionnels hospitaliers.

Des évolutions sociétales. Tous les arguments précédents présupposent que la transformation passe par une réforme. Mais il faut envisager des mutations qui se produisent de manière parallèle et simultanée dans le secteur privé et le secteur public sans que les unes soient influencées par les autres. La contribution de Danièle Guillemot, Aurélie Peyrin et Gilles Jeannot, à partir de l'enquête sur le changement organisationnel et l'informatisation, met ainsi en évidence un alignement très large des relations quotidiennes de travail dans l'administration d'État sur les entreprises privées. Cet alignement passe

6. Bouzidi (B.), Jaidane (T.), Gary-Bobo (R.), « Les traitements des enseignants français, la voie de la démoralisation », *Revue d'économie politique*, n° 117, 2007/3, pp. 323-363.

autant par la diffusion d'outils informatiques qui ne font pas débat (diffusion des ordinateurs, usage généralisé de la messagerie) que par des outils de gestion « importés du privé » et qui ont pu être plus stigmatisés. De la même manière le traitement par Luc Rouban de *l'European Social Survey* nous conduit à noter que, à de nombreux propos, les différences intra-nationales des valeurs entre agents des secteurs public et privé sont moindres que les différences de valeurs entre différents pays. À travers ces divers aspects, la fonction publique apparaît bien plus « plongée dans » que « séparée de », ce qui joue dans le sens de transformations sans bruit des pratiques comme d'une limitation des projets les plus radicaux qui ne seraient pas plus compris des agents du privé que de ceux du public et n'obtiendraient pas le support politique nécessaire.

Si on ne sépare plus les fonctionnaires de la société, se pose alors aussi la question de leur éventuel avis sur les réformes. Anne Debar montre que cette question n'est pas uniquement théorique. Dans un cadre réglementaire qui ne permet aux gestionnaires de terrain de jouer sur les mobilités et le renouvellement que de manière limitée, ils doivent bien entraîner les agents dans un projet de changement. Contrairement aux discours convenus sur la « résistance au changement », les observations mettent en évidence que la résistance n'intervient que lorsque les agents ne partagent pas les orientations du changement. Si on reconnaît dans diverses instances participatives une possibilité d'expression, peut-on envisager quelque chose d'équivalent pour les fonctionnaires ? L'article de Jeanne Siwek-Pouydesseau apporte un éclairage original sur le sujet en prenant au sérieux les positionnements de principe des trois principaux syndicats. Si, pour FO, le fonctionnaire doit se contenter d'appliquer les politiques publiques, la CGT envisage pour sa part un espace pour l'expression de fonctionnaires citoyens.

RÉFORMER EN PÉRIODE DE CRISE

Au bout du compte, le nombre des facteurs jouant sur la réalité du changement laisse penser que l'on est en présence de deux hypothèses. L'hypothèse basse est celle d'un simple toilettage des textes et des normes afin de faciliter les carrières, la mobilité et les reconversions entre fonctions publiques ou bien entre secteur public et secteur privé. Les fonctionnaires auraient le temps de s'adapter tout en s'inscrivant dans un nouveau modèle professionnel. L'hypothèse haute est celle d'un tournant historique comparable à celui de 1945-46, voyant se déliter le modèle classique de la fonction publique à la française pour un modèle privatisé, où la logique de l'emploi domine la logique de la carrière, où les écoles administratives s'effacent au profit de recrutements contractuels, où le statut général n'a plus guère d'intérêt sauf pour rappeler une déontologie de base, où les corps disparaissent progressivement.

La crise financière de 2008 est venue se superposer au lancement de la réforme et peut changer sa portée de plusieurs manières. Il est vrai que la recherche d'économies budgétaires en période de déficits lourds appelle la réduction des effectifs voire celle des salaires de base comme ce fut le cas avec les décrets-lois du gouvernement Doumergue d'avril 1934. Même si bien des points séparent la crise financière de 1929 et celle de 2008, il reste que les gouvernements ont choisi dans les deux cas d'opter pour un État fort afin de défendre une politique libérale. La réduction des dépenses, la réforme de l'État et la liberté commerciale marquent ainsi les deux périodes dans le cadre de ce que l'on a pu

appeler l'austéro-libéralisme [7]. Cependant, la crise financière entraîne également une série de conséquences. Les marges budgétaires pour rendre les primes à la performance vraiment attractives sont réduites sinon inexistantes. Une seconde conséquence est la fin du mythe selon lequel la gouvernance des entreprises est supérieure à celle des administrations. La crise a montré que le secteur privé était opaque, que bon nombre de directions vivaient dans l'ignorance, que les mécanismes de contrôle internes tournaient à vide et que de grandes entreprises n'ont survécu que par la grâce d'une intervention publique massive. Une troisième conséquence, et non la moindre, est que la fonction publique va servir à nouveau de refuge contre le chômage, *a minima* pour des gouvernements de droite mais de manière certainement plus volontariste pour d'éventuels gouvernements de gauche. Une quatrième conséquence tient au fait que le retour de l'État appelle une évolution des alliances élitaires, la classe politique devant se rapprocher de la haute fonction publique et s'éloigner des cercles entrepreneuriaux afin de reprendre la main sur la situation économique face à une opinion publique critique. Les options sont ici assez ouvertes et dépendent de choix purement politiques.

On ne pourra pas, enfin, ne pas évoquer les enjeux internes que la réforme produit ou conforte. La crise va donc servir, sinon d'alibi, du moins de catalyseur, à des recompositions internes au sein de la fonction publique le long de lignes tectoniques qui bougent sur le long terme de l'histoire administrative : la hiérarchie interne des emplois et des corps, la définition de ceux qui sont « dedans » et de ceux qui sont « dehors », la distance sociale qu'ils convient d'établir peut-être sous de nouvelles formes entre les membres des élites et les autres.

7. Selon la formule de Margairaz (Michel), *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991.